

De woningcorporatie: Exile on Mainst.?

Jan-Kees Helderma & Taco Brandsen

Woningcorporaties bevinden zich als maatschappelijke organisaties ergens tussen de overheid, de markt en de gemeenschap in. Maar die eens zo vanzelfsprekende hybride positie lijkt zich nu tegen hen te keren. Ondanks, of wellicht dankzij, haar grote vermogen opereert de woningcorporatie vandaag de dag in een onzekere economische, politieke en bestuurlijke context. In dit artikel stellen we de vraag of het instituut woningcorporatie inderdaad voorgoed verbannen is uit de hoofdstraat van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid. Rest haar slechts het bedelaarsbanket of is zij even onsterfelijk als de Rolling Stones? Dit artikel is ook bedoeld voor lezers die van de Beatles houden.



Achtergrond

De afgelopen vijftien jaar waren zeker niet de meest bejubelde jaren uit de roemrijke geschiedenis van de Nederlandse woningcorporatie. Opeenvolgende incidenten, bestuurlijke malversaties en conflicten, uit de hand gelopen investeringen en tegenvallende prestaties brachten de corporaties in diskrediet. Daar kwam in 2005 nog eens de toenemende bemoeienis van Europa met het stelsel van woningcorporaties bij. Kortom, de woningcorporaties bevinden zich al een aantal jaren in zwaar weer. In dit artikel geven we een overzicht van recente ontwikkelingen en zoeken we naar achterliggende verbanden tussen die verschillende ontwikkelingen. Wat zijn de consequenties van de vermaatschappelijking van woningcorporaties? Waarom ligt het bestel keer op keer onder vuur? Keert haar hybride karakter zich tegen haar? In dit artikel wordt eerst stil gestaan bij de betekenis van de brutering en de zoektocht die daarna volgde naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Vervolgens komt een nieuwe missie voor de woningcorporaties aan bod die onder andere wordt verwoord in de rapporten *Bewijzen van Goede Dienstverlening en Vertrouwen in de Buurt* uit respectievelijk 2004 en 2005 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De nieuwe missie kan niet verhullen dat het bestuurlijke debat over woningcorporaties voorlopig nog niet beslecht is. We laten zien wat dit betekent voor zowel haar taken als haar bestuurlijke grondslagen, mede in het licht van de Europese bemoeienis met woningcorporaties. Tot slot komt de vraag aan de orde met welke kansen en bedreigingen woningcorporaties op dit moment te kampen hebben.

Stone Age

Dit themanummer van Rooilijn richt zich voornamelijk op de afgelopen twintig jaar. Maar daarmee doen we het oeuvre van de woningcorporaties tekort. Een oeuvre dat al in 1851 begon met de oprichting van de eerste coöperatieve bouwvereniging en dat met de Woningwet van 1901 een formeel karakter kreeg: de toegelaten instelling. Om het huidige debat over woningcorporaties te kunnen duiden, is het goed om nog even naar de principes achter de toegelaten instelling te kijken. Om voor toelating in aanmerking te komen waren

verschillende rechtspersonen toegestaan: de naamloze vennootschap, de stichting, de vereniging en de coöperatieve vereniging. Belangrijker is de aanvullende voorwaarde dat een toegelaten instelling uitsluitend in het belang van verbetering der volkshuisvesting werkzaam mag zijn. Uitkeringen aan leden of derden (huurders, kapitaalverschaffers) waren uitgesloten. De ontwerpers van de Woningwet formuleerden daarmee een pragmatische oplossing voor een principiële vraag: hoe kunnen belanghebbenden aan de corporatie gebonden worden en hoe kan de woningcorporatie maatschappelijk verankerd worden, terwijl zij toch volledig in het categorale belang van het goede wonen haar strategische afwegingen kan maken? Het particulier initiatief in de volkshuisvesting werd door de toelating publieke status toebedeeld. In deze constructie schuilt de kern van de institutie woningcorporatie. Deze kern is nog altijd actueel, denk aan de huidige discussie over maatschappelijke verantwoording versus de mate van invloed van bewoners en andere belanghouders op het beleid van de woningcorporatie (Brandsen & Helderma, 2009a).

De verrassend moderne keuze die de ontwerpers van de Woningwet destijds maakten is nog fascinerender wanneer we ons bedenken dat destijds al was voorzien dat de sociale huursector ooit als een 'revolving fund' zou kunnen functioneren. Wat uiteraard niet was voorzien was dat het bijna een hele eeuw zou duren voordat deze situatie uiteindelijk zou worden bereikt. Wat ook niet kon worden vermoed, is dat het uiteindelijk om zoveel vermogen zou gaan. De groei van de sociale huursector na de Tweede Wereldoorlog was het resultaat van een aanzienlijke intensivering van de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting. Pogingen om het volkshuisvestingsbeleid te liberaliseren en terug te keren naar normale marktverhoudingen mislukten keer op keer na de oorlog (Van der Schaar, 1987; Helderma & Brandsen, 2004). Zo was loonmatiging gebaat bij lage huren en dus bij subsidies. Via een anticyclisch investeringsbeleid in de sociale woningbouw werden tegenvallende investeringen in andere segmenten van de woningmarkt opgevangen. Door middel van

laagrentende overheidsleningen, subsidies en overheidsgaranties werden de investeringsrisico's in de sociale woningbouw vrijwel geheel door de overheid gedragen. Het advies van de Commissie de Roos in 1964 opende voor woningcorporaties weliswaar de mogelijkheid van vermogensopbouw en professionalisering van de interne bedrijfsvoering, maar dat bleek een lange weg te zijn. De corporatiesector was zo goed als verstatelijkt. Daar kwam met de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* uit 1987 van staatssecretaris Heerma een eind aan.

A Bigger Bang

De kern van de door Heerma ingezette stelselherziening betrof het realiseren van een meer doelmatige besteding van het opgebouwde vermogen en het zoeken naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en de overheid. Huurstijgingen werden ingezet om objectsubsidies af te bouwen. Het opgebouwde vermogen werd ingezet om de onderlinge solidariteit tussen woningcorporaties te behouden of om noodzakelijke verbeteringen aan de woningvoorraad te bekostigen. Het gemeenschappelijke element van de hervormingen was dat de risico's van investeringen in de woningmarkt werden geprivatiseerd naar woningcorporaties. Een deel van die risico's werden overigens door de sector als collectief gedragen met behulp van het in 1984 onder zachte dwang van de overheid opgerichte privaatrechtelijke Waarborgfonds Sociale Woningbouw. De voorlopige climax van de stelselherziening was het in 1995 ten uitvoer gebrachte bruteringakkoord. Voor de woningcorporaties en het Rijk was de brutering op macroniveau een win-win-situatie. Het Ministerie van VROM werd in één keer verlost van één van haar grootste uitgavenposten op de begroting, terwijl de woningcorporaties verzekerd waren van de nog overgebleven objectsubsidies.

In eerste instantie had de brutering vooral consequenties voor de bestuurlijke verhoudingen tussen woningcorporaties en de overheid. Voor de brutering werden woningcorporaties door de overheid voornamelijk gestuurd via middelen. Sinds de brutering gaat het om

sturing van maatschappelijk bestemde middelen die niet direct binnen het bereik van de overheid liggen, maar die nog wel als maatschappelijk bestemd vermogen worden aangemerkt. Op het vermogen rust immers nog altijd de in de Woningwet en het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) verankerde bestemmingsplicht. Woningcorporaties zijn geen taakorganisatie, maar het zijn ook geen normale private ondernemingen die winst mogen uitkeren aan aandeelhouders. Het zijn bij uitstek hybride organisaties (Brandsen, 2006; Brandsen & Karré, 2010).

Al snel werd duidelijk dat dit een ambigue constructie is, voor velerlei uitleg vatbaar. Dat was lange tijd overigens juist de kracht van het maatschappelijk middenveld geweest. Katholieken konden het middenveld duiden in termen van subsidiariteit, protestanten in termen van soevereiniteit in eigen kring, sociaaldemocraten konden uit de voeten met functionele decentralisatie en liberalen konden claimen dat het allemaal toch particulier initiatief was. Zolang woningcorporaties met gouden koorden aan de overheid waren verbonden, deed het gelijk van de één of de ander er eigenlijk niet toe. Maar na de brutering hield dit compromis geen stand meer en dat leidde tot vele vragen. Wordt er wel voldoende door corporaties met dat vermogen gedaan? Hoeveel vermogen is nodig om duurzaam als revolving fund te kunnen overleven? Hoe meten we precies maatschappelijk rendement? Wat zijn de politiek-bestuurlijke consequenties van deze hybride constructie? Van wie zijn woningcorporaties nu eigenlijk?

De hierboven geschetste ambigue constructie heeft geleid tot een politisering van het toezicht in de corporatiesector (Hooge & Helderma, 2007). Op basis van het advies van de commissie Scheltema verdween de toezichthoudende taak van gemeenten en werd het toezicht op de volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties losgekoppeld van het financiële toezicht. Het volkshuisvestelijke toezicht werd ondergebracht bij het Ministerie van VROM terwijl het financiële toezicht op woningcorporaties sinds 1998 is ondergebracht bij het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV).

Een voorziening voor het CFV was al op advies van de Commissie De Roos in de herziene Woningwet van 1975 opgenomen. Gedurende de stelselherziening heeft het CFV zich ontwikkeld tot een zelfstandig bestuursorgaan. Goed toezicht bleek geen overbodige luxe, want in het post-bruterijtijdperk ontstond er een ware wildgroei aan nieuwe juridische constructies en fusies in de corporatiesector. In de loop van de tijd zijn de afzonderlijke organisaties in termen van bezit fors gegroeid. In 2010 was de gemiddelde bezitsgrootte weliswaar 5.800 woningen, maar met een aanzienlijke onderlinge variatie. Daarnaast zijn woningcorporaties tal van juridische verbindingen met collega-corporaties of andere partijen aangegaan. Dit leidt weer tot de steeds terugkerende vraag wat nu precies de kerntaken van de woningcorporatie zijn.

In de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* is de sociale kerntaak van woningcorporaties aanzienlijk aangescherpt door voor het eerst doelgroepen van de sociale huursector op basis van inkomensgroepen te onderscheiden. In de herziene Woningwet van 1993 en het BBSH werd de bepaling opgenomen dat woningcorporaties de doelgroepen met voorrang moeten huisvesten. In navolging van het advies van de Commissie Taakstelling en Toezicht uit 1991 wordt in het BBSH onderscheid gemaakt tussen het gebied en het belang van de volkshuisvesting. Het gebied van de volkshuisvesting wordt nog altijd grotendeels omschreven in relatie tot activiteiten op het terrein van huisvesting en vastgoedbeheer. Maar de bepaling was ruim geformuleerd en bakende het werkterrein amper af. De aanscherping van de sociale huisvestingstaak ging dan ook gepaard met een aanzienlijke verbreding op andere aan wonen gerelateerde terreinen. Dit kwam ook doordat woningcorporaties te veel vermogen hadden voor hun kerntaken. Zo zijn na de bruterij leefbaarheid en zorg in relatie tot wonen toegevoegd als prestatievelden. Evenzo belangrijk was de ruimte die corporatiebestuurders zelf namen of kregen in het lokale politieke krachtenveld. Sommige corporaties breidden hun dienstenpakket uit, anderen specialiseerden zich in maatschappelijk vastgoed, en de meest

ambitieuze corporaties deden allebei, al kon niet iedere investering even goed worden uitgelegd, zeker niet wanneer zij uit de hand liep. Er waren ook corporaties die dicht bij hun oorspronkelijke kerntaak bleven: het ontwikkelen en beheren van woondiensten voor lagere en middeninkomens.

A Hard Day's Night

De precieze positionering van de woningcorporatie als moderne maatschappelijke onderneming tussen overheid, markt en civil society bleek steeds moeilijker te worden. Het vanzelfsprekende compromis dat aan het maatschappelijk middenveld ten grondslag lag, bood geen institutionele ankers meer. In 2000 verscheen het advies *Corporaties tussen Vangnet en Vrijhandel* van de werkgroep Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, waarin woningcorporaties vooralsnog het voordeel van de twijfel kregen, maar waarin tegelijkertijd de institutionele verankering van woningcorporaties werd geagendeerd. Woningcorporaties werden gekenmerkt als hybride organisaties, met een breed omschreven maximaal speelveld, maar met een nauw afgebakende maatschappelijke opdracht. De minister stelde wel dat de positie van woningcorporaties na tien jaar opnieuw moest worden bezien, mede in het licht van de wens om tot een gelijk speelveld in de woningmarkt te komen.

Dat woningcorporaties concurrentieverstorende organisaties zijn was ook de teneur van opeenvolgende rapporten van het Centraal Planbureau. In 2005 verscheen bovendien een kritische brief van Eurocommissaris Kroes van Mededingingsbeleid over woningcorporaties. Vanuit andere geledingen kregen woningcorporaties echter steun. Zo kregen woningcorporaties in opeenvolgende rapporten en adviezen van de WRR (2004, 2005, 2006) en de VROM-raad (2006) een sleutelrol in de sociale investeringsagenda. De buurt of wijk is opnieuw ontdekt als aangrijpingspunt voor sociale en fysieke interventies en woningcorporaties hebben daar als gebiedsgerichte maatschappelijke ondernemers een belangrijke taak in gekregen. In het WRR-rapport *Vertrouwen in de Buurt* werd aan woningcorpora-

ties zelfs de regierol toebedeeld in de wijkaanpak. Woningcorporaties, zo stelde de WRR, bieden door hun woningbezit en aanwezigheid in de buurt immers een belangrijke sociale infrastructuur voor vraagstukken van maatschappelijke investeringen en het realiseren van sociale cohesie. Het rapport van de WRR ligt aan de basis van wat de wijkaanpak is gaan heten.

Maar de allocatie van middelen van woningcorporaties naar die plaatsen waar de volkshuisvestingsopgave het grootst is, bleek niet eenvoudig. Sinds de bruteringspogingen er verschillende pogingen ondernomen om de vermogensposities van woningcorporaties op elkaar te betrekken, waarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen verevening en matching (Brandsen & Helderman, 2004). In het bruteringsakkoord was de financiële zelfstandigheid van woningcorporaties expliciet gekoppeld aan het privaatrechtelijke karakter van woningcorporaties. Daarmee werd een radicale verevening van de vermogens uitgesloten. Zodoende is het accent vooral op de matching komen te liggen. De gedachte was dat vermogende woningcorporaties op vrijwillige basis financiële steun zouden verlenen aan de minder draagkrachtige collega's wanneer de volkshuisvestingsopgave daartoe noopte. Dat is echter nooit echt goed van de grond gekomen, mede omdat het soms moeilijk was vast te stellen of het nu om minder draagkrachtige of minder daadkrachtige woningcorporaties ging. In de herziening van het Besluit Beheer Sociale Huursector in 1998 werd daarom de bepaling opgenomen dat woningcorporaties niet langer onbeperkt vermogen mogen opbouwen. In 2001 is het College Sluitend Stelsel ingesteld, welke lokale partijen (gemeenten en woningcorporaties) moet adviseren bij conflicten over de financiële slagkracht van woningcorporaties in relatie tot de lokale volkshuisvestingsopgave. Op basis van het advies kan het Centraal Fonds overgaan tot projectsteun aan de desbetreffende woningcorporatie in geval van onmacht of kan de staatssecretaris sancties voorbereiden wanneer blijkt dat er sprake is van onvoldoende inzet, in geval van onwil. Het College Sluitend Stelsel wordt weinig gebruikt doordat er aan projectsteun via het College tal van negatieve voorwaarden zijn verbonden. Zo moet eerst

de verdien capaciteit van de woningcorporatie maximaal benut zijn voordat er van steun sprake kan zijn.

Sinds 2001 is jarenlang moeizaam onderhandeld tussen de woningcorporaties en het Ministerie over meer verplichtende gemeenschappelijke investeringsfondsen in de sector. Het akkoord dat de branchevereniging AEDS uiteindelijk met minister Dekker en haar tijdelijke opvolger Winsemius bereikte, werd door de actualiteit van verkiezingen ingehaald. In 2008 maakte de toenmalige minister Vogelaar in het kader van haar krachtwijkenbeleid een einde aan de discussie door het opleggen van de zogenaamde Vogelaarheffing. Kort na deze door Den Haag opgelegde matchingsvariant werden corporaties ook nog eens geconfronteerd met de opheffing van de vrijstelling van de vennootschapsbelasting. De Vogelaarheffing kon met enige goodwill nog worden begrepen als een opgedrongen solidariteitsmaatregel, de opgelegde verplichting tot vennootschapsbelasting werd door veel woningcorporaties aangemerkt als een ordinaire greep in de kas. Een aantal woningcorporaties koos de weg naar de bestuursrechter met het verzoek om uit het bestel te mogen stappen. Tot op heden zijn die verzoeken afgewezen. Maar het moge duidelijk zijn dat de dreigende heffing of afroaming van middelen het stelsel wel aan het wankelen bracht en vooral voor veel onzekerheid zorgde onder woningcorporaties. En onzekerheid is een rem op investeringen.

Het conflict over de inzet van middelen grijpt op haar beurt weer terug op de discussie over de mate van zelfregulering versus overheidsregulering. Ook hier zien we dat woningcorporaties en overheid lange tijd met elkaar hebben onderhandeld over de mate van zelfregulering via intern toezicht en governance codes versus een meer autoritair en extern overheidstoezicht. In 2007 stelde minister Vogelaar de Stuurgroep-Meijerink in, bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie en de woningcorporaties, welke haar moest adviseren over een nieuw toezichtarrangement voor de sector. De stuurgroep stelde voor om al het toezicht op de woningcorporaties onder te brengen bij een nieuw op te richten publiekrechtelijke Autoriteit

welke oordeelt over prestaties, financiële continuïteit en het interne toezicht van individuele corporaties (Stuurgroep-Meijerink, 2008). De minister zou dan vervolgens de systeemverantwoordelijkheid hebben voor wet- en regelgeving. De stuurgroep maakte daarbij expliciet onderscheid tussen de eigen doelstellingen van de woningcorporatie en het publiek belang dat woningcorporaties moesten dienen. Het advies van de stuurgroep was een typisch onderhandelingscompromis dat niet goed viel bij politiek verantwoordelijke bestuurders, de Tweede Kamer en kritische buitenstaanders. De VROM-raad merkte in haar commentaar op dat het publiek belang en maatschappelijk ondernemerschap van woningcorporaties juist samen zouden moeten gaan (VROM-raad, 2009). In 2009 maakte de opvolger van minister Vogelaar, minister van der Laan een einde aan de discussie in zijn zogenaamde juni-brief. Voor de nieuwe Woonautoriteit koos de minister voor een doorstart van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. De beleidsregels dienen ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de minister en daarnaast trok de minister een groot aantal sanctiebevoegdheden naar zich toe.

Met de brief van Van der Laan leek de politiek-bestuurlijke discussie over woningcorporaties te kunnen worden beslecht (Brandsen & Helderma, 2009b). Niets bleek minder waar. Al in 2005 had Eurocommissaris Kroes in een kritische brief gewezen op de in haar ogen onrechtmatige staatsteun aan woningcorporaties in de Nederlandse volkshuisvesting, welke een gelijk speelveld in de woningmarkt zou ondermijnen. Woningcorporaties worden door de Commissie aangemerkt als diensten van algemeen economisch belang, welke niet in de beschermde positie mogen worden geplaatst ten opzichte van marktpartijen. Vooral de faciliteiten die aan woningcorporaties worden geboden via het publiekrechtelijke Centraal Fonds en de achtervang van de overheid bij het Waarborgfonds Sociale Woningbouw worden aangemerkt als impliciete staatsteun welke volgens de regels van het zogenaamde Altmark-arrest (juli 2003) zijn verboden (Gruis & Priemus, 2008). De Nederlandse houding ten opzichte

van Europa op dit dossier volgde in eerste instantie de struisvogeltactiek, al kon Europa ook op steun rekenen van partijen binnen Nederland. Zo eiste bijvoorbeeld de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed in 2005 dat Europa ingreep in de Nederlandse woningmarkt. Europa hield inderdaad haar voet tussen de deur en er restte de minister niets anders dan de onderhandelingen met Europa aan te gaan.

In juni 2009 sloot minister van der Laan een onderhandelingsakkoord met de Europese Commissie en ondanks protesten van AEDES en de Vereniging Nederlandse Gemeenten ging de Tweede Kamer op 28 oktober 2010 hiermee akkoord. Vanaf 1 januari 2011 moeten woningcorporaties minimaal 90 procent van de leegkomende woningen met een maandhuur lager dan 652 euro verhuren aan huishoudens met een maximum inkomen van 33.614 euro. De maatregel zorgt voor veel onbegrip onder de woningcorporaties. Zo staat onder meer de borging van het WSW op het spel wanneer woningcorporaties zich niet aan de nieuwe toewijzingsregels houden. Ook het generieke karakter van de maatregel baart zorgen. De woningmarkt kenmerkt zich immers door grote regionale verschillen. Maar wat vooral zorgen baart is de kennelijke frictie tussen Europese regelgeving en het Nederlandse model van de maatschappelijke onderneming. Kennelijk past een dergelijk hybride model niet in de strikte scheiding die Europa wenst tussen overheid en markt.

A Beggars Banquet?

Wat betekent dit alles nu voor de Nederlandse woningcorporatie? Zijn zij voorgoed verbannen uit de hoofdstraat van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid, rest hen slechts het bedelaarsbanket? In het regeerakkoord van het kabinet Rutte is volkshuisvesting en het gehele departement van Wonen, Wijken en Integratie terug naar Binnenlandse Zaken, daar zijn ze ironisch genoeg ook begonnen in 1901. Het kabinet is voornemens de Vogelaarheffing af te schaffen, maar dat kan alleen door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur. De Vogelaarheffing wankelt ook omdat de Rechtbank Utrecht de *Bijdrageheffingen bijzondere*

projectsteun 2008 en 2009 onrechtmatig heeft verklaard en vernietigde, al loopt het hoger beroep hiertegen nog. Overigens komt daarvoor in de plaats een algemene afroaming op het vermogen van woningcorporaties, zonder duidelijke bestemmingsplicht. Ook stelt het kabinet voor om de huren voor inkomens boven de 43.000 euro met 5 procent te verhogen, om zo het scheefwonen tegen te gaan. In het regeerakkoord is ook het recht van huurders opgenomen om hun huurwoning te kopen.

Het Sectorbeeld van het Centraal Fonds laat een divers beeld zien (CFV, 2010). Met de governance van woningcorporaties gaat het de goede kant op. Het aantal corporaties waarbij onrechtmatigheden zijn geconstateerd is gedaald van 132 in 2009 tot 54 in 2010. In termen van prestaties kan de woningcorporaties weinig worden verweten. Zo werden er in 2009 40.500 woonegelegenheden gerealiseerd door de woningcorporaties. In hetzelfde jaar werd bijna 297 miljoen euro aan leefbaarheid besteed, 63 procent meer dan in 2007. Meer dan de helft van die uitgaven had betrekking op sociale activiteiten en dat aandeel groeit ten opzichte van fysieke activiteiten. Dat is een indicator dat de woningcorporaties hun taak als gebiedsgerichte maatschappelijke ondernemers breed oppakken. In 2009 werd bovendien voor 292 miljoen euro geïnvesteerd in zogenaamd maatschappelijk vastgoed, in 2007 was dat 143 miljoen euro. Meer dan de helft (59 procent) van dit maatschappelijk vastgoed betrof vastgoed voor zorg en gezondheid, 23 procent van het vastgoed was in de sfeer van het onderwijs. Ook dat is een teken van een toename van het aantal allianties tussen woningcorporaties en andere maatschappelijke dienstverleners.

Financieel gaat het nog steeds goed, maar er dreigen donkere wolken. Het vermogen van de woningcorporaties blijkt toch niet een onuitputtelijke bron te zijn en ook de beschikbaarheid van liquide middelen om daadwerkelijk te kunnen investeren neemt in snel tempo af. In haar verslag over 2009 stelt het Centraal Fonds dat er in toenemende mate een onbalans is tussen voorgenomen investeringen en beschikbaar vermogen.

De woningcorporaties verwachten zelf een daling van het totale niveau aan investeringen met 9 procent, maar daarin zijn de effecten van het bovengenoemde staatssteunakkoord en ook de effecten van krimp in verschillende regio's en een eventueel stijgende rente nog niet in meegenomen. Het beeld is zo divers, dat een gemiddelde niet zoveel zegt. Het Centraal Fonds merkt op dat de woningcorporaties die zich vooral inzetten op hun kerntaken, hun bedrijfslasten in toom weten te houden en ook verkooppotentie hebben, het minder zwaar zullen krijgen dan de corporaties die niet aan die vereisten kunnen voldoen. Ondertussen wordt erkend dat de maatschappelijke investeringsopgave voor woningcorporaties nog altijd groot is. Kort na het agenderen van de wijkaanpak en de daarbij passende maar discutabele matchingsvariant, kwamen de krimpregio's op de agenda. En zo concurreren grootstedelijke regio's en krimpregio's met elkaar om het vermogen van de woningcorporatie die zich op haar beurt door Europese interventie en andere beleidsmaatregelen gedwongen ziet om terug te keren tot haar kerntaken.

Aftermath

Het is met woningcorporaties toch een beetje hetzelfde liedje als met de Rolling Stones. Om de zoveel jaar wordt dan toch echt de definitief laatste tournee aangekondigd, dikwijls naar aanleiding van de - dan nu toch echt - allerlaatste plaat die met veel ruzie tot stand is gekomen. En iedere keer weer verrast die nieuwe plaat en verraadt zij een opmerkelijke vitaliteit van een rockband op leeftijd. Er is veel geld gemoeid met woningcorporaties, net als bij de Rolling Stones. Nu rolt geld over het algemeen gemakkelijker dan stenen en bij woningcorporaties zit het geld vooral in de stenen, maar vanwege dat vermeende grote geld zijn er voor- en tegenstanders van de woningcorporatie. Die voor- en tegenstanders baseren zich overigens niet alleen op materiële argumenten. Ook ideologie speelt hier een rol. Wie voor de Rolling Stones is, heeft niets met de Beatles en andersom. Tot slot, waar de Rolling Stones nog altijd een klassieke rockband is, maar wel steeds meer 'middle of the road' en haar nummers de laatste decennia steeds meer het karakter hebben van

een goede doch hybride popsong, zo zijn woningcorporaties de klassieke representanten van wat in Angelsaksische landen de derde weg is gaan heten, tussen overheid en markt in, en ja, woningcorporaties zijn ook bij uitstek hybride organisaties.

Wat moeten we nu precies met die term hybriditeit? Enerzijds duidt de term op losgeslagen institutionele ankers en daarbij passende institutionele drift. Het maatschappelijk middenveld, ooit een sterk label, lijkt nu meer iets te zijn voor het Nationaal Historisch Museum (maatschappelijk vastgoed pû sang, overigens). De woningcorporatie is vandaag de dag een maatschappelijke onderneming, opererend in een onzekere economische en politieke context. Daarin verschilt ze ook van andere maatschappelijke dienstverleners als scholen en zorginstellingen. Haar vermogen is te groot voor haar kerntaak en ook te groot om onopgemerkt te blijven, al zit een belangrijk deel van dat vermogen in de stenen en slinkt het zienderogen. Hoeveel vermogen er over blijft voor onrendabele investeringen en waar die onrendabele investeringen dan precies het hardst nodig zijn, wordt in toenemende mate betwist. Ook moet worden erkend dat de woningcorporatie door die vergaande vermaatschappelijking wel erg veel op afstand van haar bewoners is komen te staan (Brandsen & Helderman, 2009a). Maar in die hybriditeit schuilt ook haar kracht. Het levert namelijk bewegingsvrijheid op. Zonder direct op drift te slaan kan ze creatief bewegen tussen overheid, markt en gemeenschap. Tegenwoordig worden door sommige corporaties de voordelen van een meer coöperatieve variant voorzichtig verkend. Het blijft een uniek arrangement, in dienst van het 'goede wonen' en wat daar zoal mee samenhangt. Dat is niet alleen kostbaar collectief goed, het is ook een tamelijk intelligente oplossing voor sociale risico's op het terrein van het wonen.

Jan-Kees Helderman (j.helderman@fm.ru.nl) en Taco Brandsen (t.bransen@fm.ru.nl) zijn respectievelijk als universitair docent en universitair hoofddocent verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuur

- Brandsen, T. & J.K. Helderman (2004) 'Volkshuisvesting', H. Dijkstra, Bloem, P.L. Meurs & E.K. Schrijvers, *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam, p. 65-131
- Brandsen, T. (2006) 'Woningcorporaties: hybride vermogens', T. Brandsen, W. van de Donk & P. Kenis, *Meervoudig bestuur: publieke dienstverlening door hybride organisaties*. Lemma, Den Haag, p. 181-94
- Brandsen, T. & J.K. Helderman (2009a) 'Coöperatieve vorm vraagt kleinschaligheid', *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, jg. 15, nr. 5, p. 24-28
- Brandsen, T. & J.K. Helderman (2009b) 'Woningcorporaties: verankerd in stormachtig weer?', *BTMO*, jg. 1, nr. 1, p. 41-44
- Brandsen, T. & P.M. Karré (2010) 'Hybride organisaties: een overzicht van het onderzoek in de Nederlandse bestuurskunde', *Bestuurswetenschappen*, jg. 64, nr. 2, p. 71-85
- CFV (2010), *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties, verslagjaar 2009*, Centraal Fonds Volkshuisvesting, Naarden
- Gruis, V. & H. Priemus (2008) 'European competition policy and national housing policies: international implications of the Dutch case', *Housing Studies*, jg. 23, nr. 3, p. 485-505
- Helderman, J.K. & T. Brandsen (2004) 'De erfenis van beleid: de crisis en hervorming van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid', *Beleid en Maatschappij*, jg. 31, nr. 2, p. 74-85
- Helderman, J.K. (2007) *Bringing the Market back in? Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*. PhD dissertation, Erasmus University Rotterdam
- Hooge, E. & J.K. Helderman (2007) *Toezicht op Scherp. Een studie naar de institutionele context, de theorie en de praktijk van intern toezicht bij woningcorporaties*. Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties, Den Haag
- Schaar, J. van der (1987) *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*, Delftse Universitaire Pers, Delft
- Stuurgroep Meijerink (2008) 'Nieuw arrangement overheid – woningcorporaties', *TK bijlage bij Kamernummer: 29453*, nr. 93
- VRM-raad (2006) *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*, VRM, Den Haag
- VRM-raad (2009) *Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen*, VRM, Den Haag
- WRR (2004) 'Bewijzen van goede dienstverlening', *Rapporten aan de regering nr. 70*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- WRR (2005) 'Vertrouwen in de Buurt', *Rapporten aan de regering nr. 72*, Amsterdam University Press, Amsterdam
- WRR (2006) 'De verzorgingsstaat herwogen', *Rapporten aan de regering nr. 76*, Amsterdam University Press, Amsterdam